JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 10/06/2025
HASH: d315d9d6e4a6cfd91a7fd23c0ab51032

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 455/2025

Reclamante: RYANAIR DAC.

Organismo: AESA/MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

Sentido de la resolución: Archivo.

Palabras clave: expediente sancionador, resolución, tercero afectado, pérdida sobrevenida de objeto.

R CTBG
Número: 2025-0706 Fecha: 10/06/2025

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 10 de diciembre de 2024, CHANNEL FOUR TELEVISION CORPORATION solicitó, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno[1] (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

   «Channel 4, televisión pública de Reino Unido, emitió un programa en el cual se analizaban ciertas prácticas de "RyanAir", haciendo referencia al expediente sancionador contra la compañía aérea debido a la declaración de emergencia en vuelo de tres aeronaves el 26 de julio de 2012 en el aeropuerto de Valencia.

   Como consecuencia, "RyanAir" inició un procedimiento judicial contra la emisora, procedimiento que aún no se ha resuelto. Solicito: Que habiendo por presentado este escrito, tenga efectuada solicitud de acceso a la información pública a la AGENCIA ESTATAL DE SEGURIDAD AEREA en relación con expediente

[1] https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887

sancionador num. PSUS/00147/12 seguido por "AESA" contra la compañía aérea "RYANAIR"».

2. Mediante resolución de 3 de febrero de 2025, se deniega el acceso completo al expediente y se concede acceso a la resolución final del mismo con base en la siguiente argumentación:

«1. Protección de las funciones de investigación y sanción administrativa (art. 14.1.e)

La divulgación completa del expediente podría comprometer la integridad de las funciones sancionadoras de esta Agencia, al incluir documentos que detallan procedimientos, estrategias y datos internos de un operador aéreo, facilitados por el mismo. La revelación de esta información podría facilitar la elusión de controles futuros o desincentivar la colaboración de terceros en investigaciones similares, afectando negativamente a la capacidad de esta Agencia para cumplir sus funciones de forma efectiva.

En este sentido, el Tribunal Supremo ha reconocido (sentencia de 25 de enero de 2021, referencia ECLI:ES:TS:2021:574) que el acceso a documentos puede ser limitado si afecta a la eficacia de las actuaciones administrativas o al cumplimiento de los fines que persiguen.

2. Protección de intereses económicos y comerciales (art. 14.1.h)

El expediente contiene información sensible relativa a las prácticas operativas y comerciales de la entidad sancionada, incluyendo aspectos relacionados con la gestión de combustible y otros procedimientos internos de la compañía, como se ha expuesto, en cuanto datos necesarios para fundamentar su posición y articular su defensa.

(...)

La divulgación de esta información podría generar una ventaja competitiva indebida para terceros y perjudicar los intereses comerciales legítimos de la compañía aérea, suponiendo el conocimiento completo del expediente un riesgo de restricción de la competencia en general, y un riesgo para los intereses comerciales de la compañía en particular (test del daño).

Asimismo, el Criterio interpretativo 1/2019 del CTBG establece que el acceso a información sensible de carácter económico-comercial debe ponderarse cuidadosamente, protegiendo los intereses empresariales legítimos frente al

R CTBG Número: 2025-0706 Fecha: 10/06/2025

derecho de acceso cuando no exista un interés público superior que justifique su divulgación.

Al igual que en la situación planteada en la Resolución 847/2019 del CTBG, no concurre interés público superior en el acceso al conjunto del expediente que se solicita, dado que es resultado de una actividad de sanción desarrollada por AESA en su calidad de Autoridad Nacional de Supervisión Aeronáutica (test del interés), es decir:

- No implica el uso de dinero público salvo en lo que respecta al funcionamiento ordinario de la Agencia, por lo que desde este punto de vista el conjunto de la información solicitada no resulta de utilidad para la rendición de cuentas.

- Respecto a los aspectos relativos a la competencia en el que las compañías aéreas desarrollan sus actividades, se incide en que conforme lo recogido en el citado Criterio 1/2019, "en economías de mercado como la española, existe un interés público en que las empresas puedan operar en un marco seguro de competencia", y como tal interés público ha de ser mantenida y velada por la propia AESA, por lo que resulta imprescindible que ésta con su actuación no altere el marco seguro en el que deben actuar todos los operadores.

3. Confidencialidad en los procesos de toma de decisión (art. 14.1.k)

Se reitera que el expediente incluye datos relativos a la actividad económica de Ryanair, que, además de incluirse los documentos aportados por la operadora, forman parte del proceso de toma de decisiones de esta Agencia y se incorporan a los documentos emitidos por la misma. La divulgación de esta información podría comprometer la necesaria confidencialidad y reserva que deben regir los procedimientos administrativos.

De acuerdo con lo expuesto, y tal y como ha resuelto el CTBG en su Resolución 321/2023, "La concurrencia, en su caso, del límite previsto en el artículo 14.1.k) LTAIBG relativo a la protección de la confidencialidad de los procesos de toma de decisión se vincula (...) al perjuicio a los intereses económicos y comerciales a los que antes se ha aludido", que, además, como se expone en el siguiente Fundamento, ha alegado Ryanair.

Finalmente, resulta apropiado citar nuevamente la Resolución 847/2019 del CTBG para justificar la decisión adoptada. Dicha resolución concluye, para un supuesto idéntico (solicitud de expedientes sancionadores de AESA), que cuando concurran motivos legítimos para proteger información sensible, es posible denegar el acceso

R CTBG
Número: 2025-0706 Fecha: 10/06/2025

al expediente completo. Por otro lado, dicha resolución reconoce el derecho de acceso a la resolución del expediente, en tanto que constituye un documento de carácter público que permite garantizar la transparencia y el cumplimiento del principio de publicidad activa, sin comprometer la confidencialidad de la información protegida.

En conclusión, se aprecia la concurrencia del límite al acceso a la información previsto en el artículo 14.1 de la LTAIBG, letras e), h) y k), así como la no concurrencia de un interés público superior, tal y como se motiva en el presente apartado, por lo que procede la denegación del acceso al expediente completo, no aplicando dicha restricción a la resolución del mismo, tal y como se justifica en el Fundamento Cuarto.

TERCERO. – Trámite de alegaciones de terceros. Con fecha de 12 de diciembre de 2024 se remitió comunicación de la solicitud de acceso a la información pública al representante de la mercantil sancionada, interesada en el expediente solicitado para que, en el plazo de quince días, manifestara su conformidad o las alegaciones que estimaren oportunas, en aplicación de lo previsto en el artículo 19.3 de la LTAIBG.

Dicha mercantil se opone a la solicitud de acceso a la información presentada por Channel 4, según escrito presentado en fecha 7 de enero de 2025, argumentando básicamente lo siguiente:

- Falta de justificación de la solicitud: Channel 4 no ha acreditado su interés legítimo ni la finalidad judicial de su petición, pese a que podría haberlo demostrado, por ejemplo, mediante un juicio de pertinencia emitido por un tribunal.

- Impacto en la seguridad pública y en la percepción pública sobre la seguridad aérea: La divulgación de la información podría afectar negativamente la confianza pública en la seguridad aérea, distorsionar la percepción sobre la operativa en los aeropuertos españoles y comprometer la seguridad pública protegida en el artículo 14.1.d) de la LTAIBG. La mercantil subraya que dicha información incluye datos confidenciales relacionados con operaciones aéreas que podrían ser sacados de contexto y utilizados de manera sensacionalista, como en experiencias previas con Channel 4.

- Riesgo para los intereses económicos y comerciales de Ryanair: La publicación de información sensible podría dañar la reputación de la compañía y afectar sus legítimos intereses económicos y comerciales, según lo previsto en el artículo 14.1.h)

R CTBG
Número: 2025-0706 Fecha: 10/06/2025

de la LTAIBG. Ryanair argumenta que Channel 4 podría usar la información para continuar una campaña de desprestigio, como alega que sucedió en 2012.

- Carácter abusivo de la solicitud: Ryanair considera que la solicitud podría ser abusiva, ya que Channel 4 se centra en un único expediente sancionador de hace más de 12 años, pese a no ser parte interesada y sin que exista evidencia de interés público superior.

En resumen, Ryanair insta a AESA a denegar el acceso a la información, considerando los posibles perjuicios para la seguridad pública, los intereses económicos y comerciales de la compañía, y la ausencia de un interés legítimo superior por parte de Channel 4.

De acuerdo con lo expuesto en el Fundamento Tercero, AESA considera que las alegaciones presentadas por Ryanair aportan fundamentos sólidos para justificar la denegación parcial del acceso la información solicitada por Channel 4, determinando esta Agencia que está justificada la denegación de acceso completo al expediente según lo expuesto en el Fundamento Segundo, concediendo la posibilidad de acceder a la resolución que pone fin al mismo según lo expuesto en el Fundamento Cuarto.

CUARTO. – Concesión de acceso parcial a la resolución final.

En aplicación del artículo 16 de la LTAIBG, se concede acceso a la resolución final del expediente sancionador núm. PSUS/00147/12, dictada el 31 de enero de 2014.

De acuerdo con lo resuelto en un supuesto equivalente por el CTBG, esta resolución, disociada de datos personales, permite satisfacer el derecho de acceso sin comprometer los intereses protegidos por los límites legales establecidos en la LTAIBG».

3. Mediante escrito registrado el 4 de marzo de 2025, *RYANAIR* interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del artículo 24[2] LTAIBG en la que señala que se presenta la reclamación como tercero afectado por la resolución parcialmente estimatoria. Considera que debió ser íntegramente desestimada.

[2] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24

R CTBG
Número: 2025-0706 Fecha: 10/06/2025

Aporta escrito por el que se opuso a la entrega de la información solicitada en el trámite de audiencia que le fue concedido por AESA. En este escrito manifiesta su oposición al acceso, indicando, de forma resumida, lo siguiente:

- La revelación de la información solicitada sería susceptible de afectar y perjudicar la correcta percepción de la seguridad aérea y perjudicaría los intereses económicos y comerciales de RYANAIR [Artículo 14.1 h) de la Ley de Transparencia], habida cuenta que CHANNEL 4 tendría acceso a información sensible, que podría emplearse para dañar la imagen y reputación de RYANAIR, si esta se saca fuera de contexto y se magnifica.

- La información solicitada es susceptible de ser utilizada por CHANNEL 4 para su divulgación de manera simplista, sesgada y fuera de contexto ante el público, más de doce años después de los hechos; con el riesgo de distorsionar la percepción del público sobre la seguridad de las operaciones aéreas en los Aeropuertos de Valencia y Madrid y del resto de España, así como de las operaciones de RYANAIR, en particular.

- No consta la existencia de ningún interés legítimo superior en la revelación de dicha información al solicitante.

4. Con fecha 5 de marzo de 2025, el Consejo trasladó la reclamación a la entidad requerida solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 31 de marzo de 2025 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

   «Con fecha 10 de diciembre de 2024, tuvo entrada en el Registro del Portal de Transparencia solicitud de acceso a la información pública (...)

   (...) Visto el contenido de la solicitud, se requirió a RYANAIR para que presentara alegaciones según el art. 19.3 de la LTAIBG. Posteriormente, el 7 de enero de 2025, RYANAIR presenta escrito oponiéndose a la concesión de la información.

   Analizado el expediente, AESA consideró que concurría el límite al acceso a la información previsto en el artículo 14.1 de la LTAIBG, letras e), h) y k) así como la no concurrencia de un interés público superior, y por ello acordó la denegación del acceso al expediente completo, no aplicando dicha restricción a la resolución del mismo. (...)

   En resumen, la interesada plantea varias cuestiones en su reclamación(...)

R CTBG
Número: 2025-0706 Fecha: 10/06/2025

[redacted]

A continuación, se exponen las alegaciones pertinentes(...):

1. Perjuicio para la percepción de la seguridad aérea. De acuerdo con lo manifestado por RYANAIR relativo a la aplicación del límite de acceso previsto en el artículo 14.1.d) LTAIBG relativo a la seguridad pública, y pese a que inicialmente AESA resolvió concediendo el acceso a la resolución sancionadora, se quiere manifestar que la resolución se contiene datos que descontextualizados o mal interpretados sí que pueden alterar la percepción ciudadana de la seguridad aérea.

En concreto, se extrae el tenor literal de algunos de los párrafos de la resolución sancionadora, los cuales, usados de manera descontextualizada y por personal no habituado a la interpretación de informes técnicos especializados, pueden dar una imagen errónea de la situación o generar interpretaciones sesgadas que provoquen una falsa sensación de falta de seguridad que resulte perjudicial para el sector aéreo y para el propio ciudadano.

(...)

Por ello, considerando que concurre el límite al acceso a la información previsto en el artículo 14.1 de la LTAIBG, letra d) y que no concurre un interés público o privado superior que justifique el acceso, de acuerdo con el artículo 14.2 LTAIBG, procede denegar el acceso a resolución sancionadora del expediente PSUS 147-12 de RYANAIR.

2. Perjuicio para los intereses económicos y comerciales de RYANAIR. De acuerdo con lo manifestado anteriormente, y considerando que la concurrencia de un solo límite de denegación (art. 14.1.d) es suficiente para denegar la información solicitada, no procede el análisis de este límite aducido por la interesada.

3. Solicitud de información abusiva. De acuerdo con los antecedentes manifestados y en concreto, con el hecho de que ambas partes hubieran estado involucradas en un litigio precisamente por la supuestas difamaciones de CHANNEL 4 contra RYANAIR por la publicación de un documental sobre los niveles de combustible de los pilotos de Ryanair en España en julio de 2012, sugiriendo que la política de combustible de la aerolínea podría haber comprometido la seguridad de los pasajeros, se considera que la solicitud de dicha información, excede de lo que deben considerarse los fines perseguidos por la normativa de Transparencia y acceso a la información pública. Es decir, en el presente caso, la información perseguida por la solicitante no tiene como finalidad controlar la actividad pública, sino que más bien tiene como finalidad resolver un conflicto propio dentro de su ámbito empresarial. Por tanto, se considera que dicha solicitud no debe entenderse

R CTBG
Número: 2025-0706 Fecha: 10/06/2025

[redacted]

enmarcada dentro del derecho de acceso a la información pública contenido en la LTAIBG y por ello se entiende que no procede su admisión de acuerdo con el artículo 18. 1 e) de la referida ley que establece que se inadmitirán a trámite las solicitudes "e) Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley."

4. RYANAIR actuó correctamente. La valoración de la actuación de RYANAIR el día de los hechos, queda fuera del objeto del presente expediente ya que el mismo tiene como finalidad la aplicación de la LTAIBG y no del régimen sancionador.

5. Carencia sobrevenida del interés alegado por CHANNEL 4. Respecto a la supuesta carencia sobrevenida del interés alegado por CHANNEL 4 para la obtención de la información, se destaca que de acuerdo con el artículo 17.3 de la LTAIBG: "Los solicitantes no están obligados a motivar su solicitud de acceso a la información." No obstante, como se ha referido anteriormente, dicha solicitud no se encuentra enmarcada dentro del derecho de acceso a la información pública contenido en la LTAIBG.

En conclusión, esta Agencia considera que procede estimar las alegaciones de RYANAIR (...)».

5. El 1 de abril de 2025 se solicita a la entidad reclamada que se faciliten los datos de contacto de los terceros afectados. AESA proporciona el 2 abril de 2025 el nombre del representante y el correo electrónico y el teléfono del despacho de abogados que actúan en nombre de Channel Four Television Corporation.

6. El 2 abril de 2025, se concedió audiencia al reclamante -RYANAIR- para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes en defensa de sus derechos e intereses.

7. El 7 de abril de 2025 se concede a CHANNEL FOUR TELEVISION CORPORATION audiencia para que alegue lo que estime pertinente en defensa de sus derechos e intereses, sin que, habiendo comparecido a la notificación, haya presentado observación alguna.

8. El 16 de abril de 2025 contesta RYANAIR al trámite de audiencia que le fue concedido el 2 de abril de 2025 manifestando lo siguiente:

«El reconocimiento de la AESA, de que su Resolución debió haber sido íntegramente desestimatoria de la solicitud de acceso, por las razones apuntadas, ha de conllevar que la Reclamación de RYANAIR sea estimada de manera indefectible».

R CTBG Número: 2025-0706 Fecha: 10/06/2025

[redacted]

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG[3] y en el artículo 13.2.d) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.[4], el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG[5], se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12[6] el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

   De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de "*formato o soporte*". Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza "*pública*" de las informaciones: (a) que se encuentren "*en poder*" de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "*en el ejercicio de sus funciones*".

   Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada por CHANNEL FOUR TELEVISION CORPORATION, en la que pide el acceso a un expediente sancionador seguido por AESA contra la compañía aérea RYANAIR.

   AESA dictó resolución en la que, tras realizar el trámite de audiencia previsto en el artículo 19.3 LTAIBG, acuerda conceder parcialmente la información solicitada; en concreto, el acceso a la resolución que se dicte en el expediente sancionador, pero no

[3] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38
[4] https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615
[5] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24
[6] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12

R CTBG Número: 2025-0706 Fecha: 10/06/2025

al contenido del expediente al resultar de aplicación los límites previstos en el artículo 14. 1. e), h) y k) LTAIBG y no apreciarse la existencia de un interés superior.

RYANAIR, que se opuso a la entrega de la información en el procedimiento ante AESA, interpone reclamación ante este Consejo frente a la concesión parcial acordada. Durante la sustanciación de este procedimiento, a la vista de la reclamación interpuesta, AESA rectifica su resolución inicial y acuerda denegar también el acceso a resolución sancionadora del expediente PSUS 147-12 de RYANAIR,

4. De acuerdo con lo expuesto, la entidad requerida, modificando durante este procedimiento lo señalado en la resolución dictada inicialmente, se aviene a la petición formulada por la reclamante —en el sentido de denegar el acceso a todo el expediente sancionador, incluida la resolución dictada—sin que la solicitante CHANNEL FOUR haya planteado objeción alguna en el trámite de audiencia que le ha sido concedido.

   En consecuencia, dado que se ha dado satisfacción a la única pretensión de la reclamante durante la tramitación de este procedimiento, se constata la pérdida sobrevenida de objeto y procede, en consecuencia, archivar la reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **ARCHIVAR** la reclamación interpuesta frente a AESA/MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

De acuerdo con el artículo 23.1[7], de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre[8], de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala

[7] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23
[8] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112

R CTBG Número: 2025-0706 Fecha: 10/06/2025

de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa[9].

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa[10].

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2025-0706 Fecha: 10/06/2025

[redacted]

[9] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta

[10] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta